



Artículos

La “Guerra Comercial” como desafío al orden liberal internacional.

Julieta Zelicovich

La llegada de Trump al gobierno de EEUU produjo un punto de quiebre en la historia de la política comercial externa de este país. Tres pilares de la política comercial externa que -con distintos matices- fueron sostenidos por las administraciones previas, tuvieron un cambio sustantivo a partir de la asunción del nuevo gobierno Republicano en enero 2017. El apoyo al libre comercio como orientación en las relaciones comerciales externas, la elección de los canales multilaterales como modalidad principal, y el accionar vía reciprocidad difusa¹, fueron reemplazados, respectivamente, por la adopción de ideas mercantilistas, el bilateralismo y la reciprocidad específica.

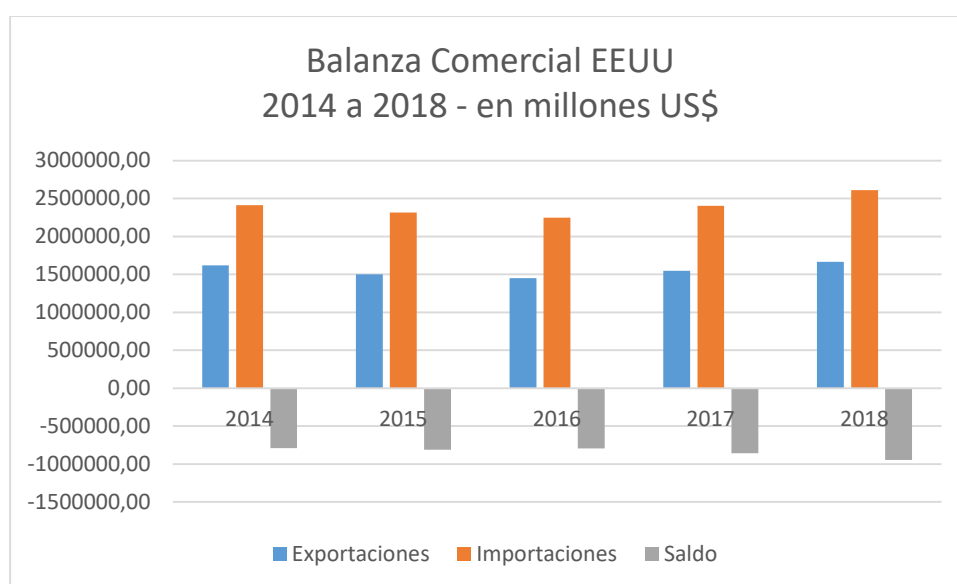
Por su parte, la progresiva erosión de los mecanismos de controles entre Poder Ejecutivo y Legislativo (*Check and Balances*) hizo que el Presidente tuviera bastante discrecionalidad para desarrollar sus políticas en estos tres ejes. En efecto, desde 1934 con la *Reciprocal Trade Agreement Act*, el poder legislativo había ido cediendo competencias al Presidente y al Poder Ejecutivo en las *Trade Expansion Act de 1962*, la *Trade Act 1974*, la *Trade Agreements Act de 1979*, y la *Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988*. De tal forma, Trump contaba –y cuenta- con bastante discrecionalidad dentro del diseño institucional doméstico para imponer aranceles y otras barreras al comercio (Deveraux Lewis, 2016).

Desde la visión de la administración Trump el déficit de la balanza comercial era uno de los principales problemas de la economía norteamericana al momento de asumir y una de las prioridades de la nueva gestión (Gráfico 1). Dentro de los instrumentos que se plantearon para lidiar con dicho déficit, las restricciones al comercio fueron las más significativas. El ejecutivo podía recurrir a estos instrumentos en el marco de la polémica sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962, según la cual podían imponerse restricciones en caso de que se pusiera en riesgo la seguridad nacional. También ante el incumplimiento de acuerdos internacionales (Sección 301 de la *Trade Act* de 1974) y violación de la propiedad intelectual (sección 337 de la *Trade Act* de 1930) el ejecutivo contaba con margen de maniobra. “Desde enero de 2017 a julio de 2018,

¹ Conforme la define Keohane (1986) la reciprocidad difusa, opuesta a la reciprocidad específica, orienta a la conducta del Estado no en función de una recompensa inmediata de actores específicos, sino en razón de la obtención de resultados globales satisfactorios para todo el grupo del que forma parte, como un todo.

EEUU implementó 253 medidas restrictivas del comercio². El punto crítico de estas medidas no ha sido tanto su cantidad (por ejemplo en el año 2012 se aplicaron 221 medidas dañinas del comercio), ni el comercio abarcado, sino la naturaleza de las mismas, en aparente confrontación y desafío con los compromisos internacionales en la OMC³, sumado a la relevancia que se les otorgó en el discurso del poder ejecutivo tanto hacia dentro como hacia fuera de los EEUU. Se combinaron medidas de salvaguardia (sobre lavarropas y paneles solares), suba de aranceles generales (acero y aluminio⁴) bajo la pretensión de ser excepciones por razones de seguridad nacional, y aranceles para socios específicos (un listado de diversos productos por un valor de 34.000 millones de dólares, en julio 2018, contra China) por pretendidas situaciones de comercio “injusto”, especialmente en lo atinente a transferencia tecnológica y propiedad intelectual. (Zelicovich, 2018).

GRÁFICO 1: BALANZA COMERCIAL DE EEUU



Fuente: Elaboración propia en base a United States Census Bureau

Precisamente China fue el principal *target* de la política comercial norteamericana, dando lugar a una “guerra comercial” con este país. Desde mediados de 2018 esta confrontación ha tenido altibajos, y se ha centrado en las sanciones arancelarias impuestas por EEUU -las cuales se fundamentaron en su mayoría en el marco de la sección 301 de la *Trade Act* de 1974- y las medidas retaliatorias por parte de China ante las acciones del primero.

Conforme el gobierno de Trump China llevaría adelante políticas para apropiarse de la tecnología y derechos de propiedad de las empresas norteamericanas en el territorio chino, violando en dichas prácticas compromisos internacionales. China, además, llevaría adelante prácticas comerciales injustas para favorecer a sus

² Se aplicaron 143 medidas proteccionistas en 2017 y 108 en la primera mitad de 2018 (Global Trade Alert). Las restricciones sobre las importaciones fueron acompañadas por la sanción de una reforma fiscal que hizo hincapié en la internacionalización de las empresas.

³ La compatibilidad de estas medidas con las normas OMC es considerada en el Órgano de Solución de Diferencias de OMC, en los casos DS535, DS543, DS544, DS545, DS546, DS547, DS548, DS550, DS551, DS552, DS554 y DS556.

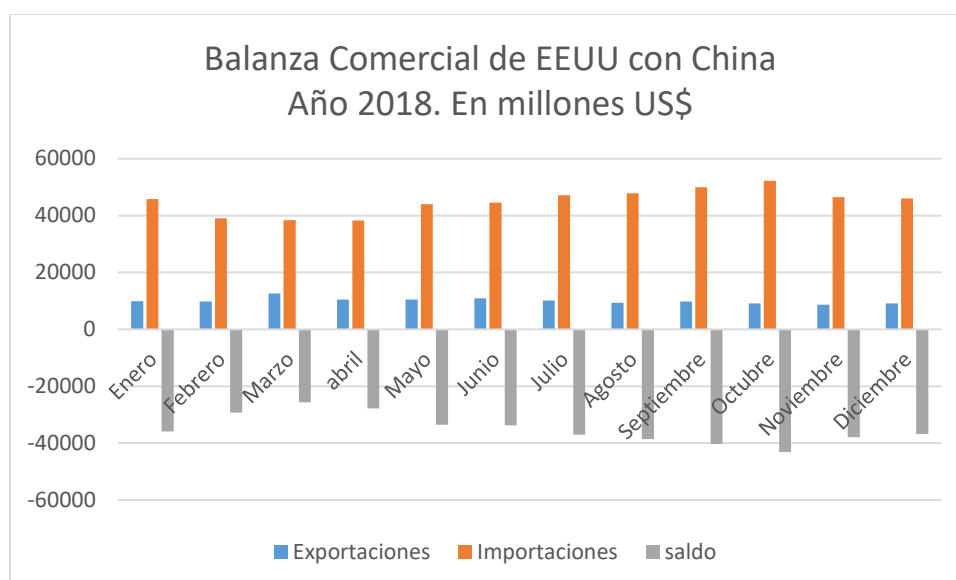
⁴ Los principales afectados por esta medida fueron socios tradicionales de EEUU, como Canadá. Las importaciones de acero y aluminio de China ya estaban cubiertas por una medida antidumping previa.

empresas nacionales; e incumpliría además, con sus obligaciones de transparencia y de notificación (USTR, 2018).

El período bajo estudio en este reporte tuvo una dinámica intensa. En Julio 2018 la administración Trump puso en vigor una primera tanda de aranceles por un valor de 34.000 millones de dólares sobre las importaciones chinas; que fue contestada con una medida equivalente por parte de China. Tras varias amenazas y publicación de listas potenciales de productos afectados, en agosto se agregaron medidas por 16.000 millones de dólares más de cada lado, llegando así a afectar el intercambio de bienes bilateral por un monto de 50.000 millones de dólares. Posteriormente, el número fue incrementado en 200 billones de dólares, por parte de EEUU, y en 60.000 millones, por parte de China. (Bown & Kolb, 2019)

Llegado este punto, la balanza comercial bilateral resultaba deficitaria para los EEUU, en un volumen mayor que el registrado en cualquiera de los meses anteriores (Grafico 2). Si bien en los meses de febrero-abril las importaciones se habían contraído, entre junio y octubre tuvieron una expansión histórica. Por su parte, las exportaciones de EEUU sí tuvieron una baja desde el mes de abril 2018, acentuándose en agosto, tras la entrada en vigor de los aranceles.

GRAFICO 2: BALANZA COMERCIAL BILATERAL



Fuente: Elaboración propia en base a <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

En diciembre 2018, en el marco de la reunión de líderes del G-20 en Buenos Aires, Trump y Xi-Jinping acordaron una “tregua”, y dieron lugar al inicio de negociaciones con vistas a superar los obstáculos al comercio entre ambos países. EEUU y China se comprometieron a no incrementar los aranceles existentes ni imponer nuevos durante un período de 90 días. Sin embargo, la sustentabilidad de esta tregua siempre fue precaria. Trump en reiteradas ocasiones amenazó con incrementar los aranceles; cosa que finalmente sucedió en mayo de 2019 debido a la insatisfacción con el avance de las negociaciones. China respondió con un incremento de los aranceles sobre los productos ya afectados en decisiones anteriores, a la vez que redujo en un 14% los aranceles a bienes de otros países que compiten con los productos norteamericanos. (Bown & Kolb, 2019), lo que lesionaría aún más la posición de mercado de EEUU.

En mayo, además, el gobierno norteamericano impuso acciones sobre la empresa china Huawei. Trump, invocando la ley *International Emergency Economic Powers Act*, firmó una orden ejecutiva según la cual el gobierno federal restringía a las empresas norteamericanas la capacidad de realizar transacciones comerciales relativas a equipos de telecomunicaciones, cuando ello pusiera en riesgo a la seguridad nacional. Para

este entonces era manifiesto que detrás del déficit comercial existía un conflicto mayor en torno al liderazgo en el desarrollo tecnológico, y en particular, en la explotación de las tecnologías 5G. Para el gobierno de EEUU el progreso tecnológico chino se ha convertido en una amenaza a la seguridad nacional (Wyne, 2019). China, en cambio, enfatiza en el carácter interdependiente del vínculo con EEUU y rechaza las acusaciones del gobierno de Trump, a la vez que establece su derecho al desarrollo -incluido el plan “Made in China 2025”- como un componente no negociable en todos los foros donde ha tenido lugar la disputa entre las partes (China, 2019).

Conforme un documento publicado por China en Junio 2019, las conversaciones bilaterales habían tenido un progreso sustantivo hasta que EEUU acusó a China de retractarse de compromisos asumidos previamente, algo refutado en dicho *whitepaper* (China, 2019). Las condiciones del gobierno de Xi Jinping para volver a la mesa de diálogo parecían haberse incrementado, pero tras la reunión del G20 en Japón en el mes de Julio 2019, era esperable que las partes retomaran el diálogo.

Durante los meses analizados, los efectos de la guerra comercial sobre la economía global han sido negativos. El Fondo Monetario Internacional ha reducido las proyecciones de crecimiento de la economía mundial “de 3,6% en 2018 a 3,3% en 2019, para volver a situarse en 3,6% en 2020” y que “El recrudecimiento de las tensiones comerciales y la correspondiente agudización de la incertidumbre en torno a las políticas podrían lastrar más el crecimiento.” (Fondo Monetario Internacional, 2019). Por su parte, el reporte del Órgano de Revisión de Políticas Comerciales de la OMC (Trade Policy Review Body) de Julio de 2019 dio cuenta del incremento en la cobertura de las medidas proteccionistas, estimando que en términos mundiales el comercio abarcado por instrumentos que restringen las importaciones alcanzó los 339.500 millones de dólares (Organización Mundial del Comercio, 2019).

En la dimensión política, los alcances de las tensiones entre ambas potencias se han expandido hacia el conjunto de las instituciones del orden liberal internacional. Este orden, resultado de la evolución mundial de los siglos XIX y XX se apoya en principios tales como la promoción de la democracia como forma de gobierno, y del libre-mercado como modelo económico, así como la existencia de una jerarquía de facto de estados, que son soberanos y auto-determinados (Ikenberry, 2019). En efecto, la perduración de este conflicto y el recurso a instrumentos de dudosa sustentabilidad con el régimen multilateral han puesto en jaque la legitimidad y vigencia de un orden de comercio internacional basado en normas y de la propia Organización Mundial de Comercio, signo icónico de dicho orden liberal internacional. En este contexto de disputas hegemónicas y guerra comercial, la OMC ve reducida su capacidad para orientar las conductas de los países miembros, a la vez que las negociaciones que se desarrollan en su foro se ven atravesadas por la disputa entre las potencias, imposibilitando alcanzar consensos. Por su parte, el Órgano de Solución de Disputas tiene pendiente una serie de informes respecto de la legalidad de las medidas tomadas en el marco de esta guerra comercial. Incluso en un caso en la que la guerra comercial fuera superada, la OMC se podría ver debilitada. Un arreglo entre China y EEUU, que violara con el principio de Nación Más Favorecida, podría verse cuestionado en dicho ámbito, impactando negativamente en la precaria situación de la OMC.

Referencias

- Bown, C., & Kolb, M. (07 de junio de 2019). *Trump's Trade War Timeline: An up-to-date Guide*. Obtenido de Peterson Institute for International Economics:
<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>
- China. (02 de junio de 2019). *China's Position on the China-US Economic and Trade Consultation*. Obtenido de The State Council of The People's Republic of China:
http://english.gov.cn/archive/white_paper/2019/06/02/content_281476694892692.htm

Deveraux Lewis, C. (2016). *Presidential Authority over Trade: Imposing Tariff and Duties*. Congressional Research Service.

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Perspectivas de la Economía Mundial - Abril 2019*. FMI.

Ikenberry, J. (2019). The future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*.

Organización Mundial del Comercio. (2019). *Report of the TPRB from the Director-General on Trade Related Developments (WT/TPR/OV/W/13)*. Ginebra: WTO.

USTR. (2018). *The President's 2018 Trade Policy Agenda*. USA.

Wyne, A. (2019). Trade War With China. Why the U.S. should be wary of Economic Decoupling. *Foreign Affairs*.

Zelicovich, J. (2018). Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal of International Relations*, 7(3), 692-717.